

## La sospensione dei termini dei procedimenti e la proroga degli atti amministrativi

### PREMESSA

Il Decreto Legge n. 18 del 17 marzo 2020, c.d. “Cura Italia”, appronta diverse misure volte al potenziamento del servizio sanitario nazionale e al sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese in relazione all’emergenza epidemiologica da Covid-19.

Tra le previsioni introdotte, di sicuro interesse per il mercato immobiliare risulta essere l’art. 103 del Decreto, il quale dispone **la sospensione dal 23 febbraio 2020 al 15 aprile 2020** dei termini relativi allo svolgimento dei procedimenti amministrativi pendenti nonché **la proroga degli atti abilitativi in scadenza, comunque denominati, al 15 giugno 2020**.

Le considerazioni che seguono vogliono rappresentare una prima risposta alle numerose domande sorte in relazione alle richiamate disposizioni del Decreto, sotto alcuni profili (e senza pretesa di esaustività) che paiono di maggiore rilevanza per le imprese private e gli enti pubblici chiamati ad operare, nonostante la situazione emergenziale, nel settore dell’urbanistica e dell’edilizia.

*Il presente documento costituisce un semplice supporto informativo ed interpretativo senza alcun valore di parere legale.*

*Lo Studio Bertacco Recla rimane comunque a completa disposizione, anche in questa importante fase di cambiamento, per valutare ogni più specifica richiesta o esigenza connessa all’applicazione delle norme in commento alle singole situazioni particolari.*

Per informazioni e approfondimenti: [paolo.bertacco@bertaccorecla.it](mailto:paolo.bertacco@bertaccorecla.it)  
[www.bertaccorecla.it](http://www.bertaccorecla.it)

## LA SOSPENSIONE DEI TERMINI PROCEDIMENTALI

Innanzitutto occorre precisare che la sospensione prevista dall'art 103 riguarda **tutti i procedimenti amministrativi** - siano essi iniziati ad istanza di parte o d'ufficio - purché **pendenti al 23 febbraio u.s.** o comunque avviati successivamente a tale data.

Con riferimento a tali procedimenti, la misura emergenziale prevede **l'esclusione del periodo compreso tra 23 febbraio 2020 e il 15 aprile 2020 dal computo dei termini.**

Trattandosi di una sospensione (e non di una interruzione) i termini ricominceranno pertanto a decorrere a partire dal 16 aprile 2020 proseguendo nel conteggio sospeso il 22 febbraio.

Con l'obiettivo di non trascurare alcuna ipotesi, il legislatore ha inoltre stabilito che la norma in questione si applica a **tutti i termini del procedimento**, senza alcuna distinzione in ordine alla natura degli stessi, richiamando espressamente i

termini *“ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi”*.

Sebbene la relazione al Decreto si affretti a precisare che l'obiettivo della disposizione di legge è quello di *“evitare che la p.a. nel periodo di riorganizzazione dell'attività lavorativa in ragione dello stato emergenziale, incorra in eventuali ritardi o nel formarsi del silenzio significativo”* la sua formulazione volutamente ampia ne consente l'applicazione con riferimento agli **adempimenti posti a carico tanto della Pubblica Amministrazione quanto dei privati**, disponendo una completa dilazione dei tempi procedurali dovuta alla situazione emergenziale in corso.

Infine è opportuno ricordare che la sospensione di cui si sta parlando **opera ex lege** e che, pertanto, il soggetto privato non ha alcun onere di comunicare l'intenzione di avvalersi della misura nei confronti della PA.

### ***Il suggerimento***

Con riferimento ai rapporti tra privati interessati a vario titolo dalla norma, ferma restando la sua automatica applicabilità, in ossequio al principio di correttezza potrebbe rendersi opportuna una comunicazione degli effetti della sospensione.

## **ALCUNI CASI PRATICI**

Di seguito, si riportano alcuni esempi di termini procedurali, tra i più significativi, per i quali trova applicazione la norma in esame e che dunque risultano sospesi fino al 15 aprile p.v.

<b>1. TITOLI EDILIZI</b>	Per tutti i <b>titolari di titoli edilizi</b> rilasciati o in corso di rilascio risultano sospesi, tra gli altri, i seguenti termini: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ termini di inizio e fine dei lavori assentiti mediante permesso di costruire o SCIA;</li><li>▪ termini per l'istruttoria e per il rilascio del permesso di costruire;</li><li>▪ termine di trenta giorni concesso alla PA per la verifica della legittimità della SCIA e il correlato esercizio del potere inibitorio;</li><li>▪ termine di quindici giorni dall'ultimazione dei lavori edilizi per l'attestazione dell'agibilità.</li></ul>
<b>2. LICENZE COMMERCIALI</b>	Per tutti i <b>titolari di autorizzazioni commerciali</b> rilasciate o in corso di rilascio risultano sospesi, tra gli altri, i seguenti termini: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ termini previsti a pena di decadenza per l'attivazione delle autorizzazioni commerciali;</li><li>▪ termini di novanta giorni dalla presentazione della domanda per l'autorizzazione di una Media Struttura di Vendita, decorsi i quali l'autorizzazione si intende rilasciata;</li><li>▪ termini procedurali per il rilascio delle autorizzazioni per Grandi Strutture di Vendita.</li></ul>
<b>3. PROCEDIMENTI URBANISTICI</b>	Per <b>interventi di sviluppo o riqualificazione</b> soggetti a procedure complesse risultano sospesi, tra gli altri, i seguenti termini: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ termini di approvazione degli strumenti urbanistici generali (PRG/PGT) e loro varianti, compresi tutti i termini endoprocedimentali (<i>i.e.</i> pubblicazioni, presentazione delle osservazioni, controdeduzioni, ecc.);</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ termini per l'espletamento delle procedure di VIA, VAS, PAUR;</li> <li>▪ termini per l'approvazione degli Accordi di Programma, compresi tutti i termini endoprocedimentali (<i>i.e.</i> pubblicazioni, presentazione delle osservazioni, controdeduzioni, ratifica, ecc.) ;</li> <li>▪ termini per l'approvazione di Piani Attuativi, comunque denominati</li> <li>▪ termini concessi alle amministrazioni per l'adeguamento alle previsioni della Legge Regionale n. 18/2019 sulla Rigenerazione Urbana (<i>i.e.</i> Delibera di Consiglio Comunale per l'individuazione degli ambiti della rigenerazione urbana e/o territoriale e Delibera del Consiglio Comunale di individuazione degli immobili dismessi).</li> </ul>
<p><b>4. PROCEDIMENTI SANZIONATORI</b></p>	<p>Risultano altresì sospesi i termini connessi ai <b>procedimenti sanzionatori</b> pendenti, tra i quali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ termine per la rimozione dell'abuso edilizio e rimessione in pristino degli interventi eseguiti in assenza o in parziale difformità dal permesso di costruire, di cui agli artt. 31 e 34 del D.P.R. n. 380/2001.</li> <li>▪ tutti i termini previsti per i procedimenti di irrogazione di sanzioni pecuniarie ai sensi della L. 689/1981 (ad eccezione di quelle derivanti da violazioni del Codice della Strada per cui l'art. 108 del Decreto detta disposizioni particolari) compresi tutti i termini endoprocedimentali (<i>i.e.</i> accertamento, contestazione, scritti difensivi, controdeduzioni, ordinanza-ingiunzione, pagamento in misura ridotta).</li> </ul>

## IL SILENZIO SIGNIFICATIVO

Il campo di applicazione della norma, oltre ai procedimenti amministrativi che devono necessariamente concludersi con un provvedimento espresso, si estende anche ai casi di **silenzio significativo** dell'Amministrazione, ossia ai casi in cui la legge riconduce uno specifico effetto al comportamento inerte mantenuto dalla PA (cc.dd. silenzio-assenso e silenzio-rigetto).

In altri termini, la norma si applica anche a quei procedimenti per i quali, sulla base delle disposizioni normative che ne regolano lo svolgimento, al decorrere di un determinato periodo temporale, il silenzio dell'Amministrazione assume il valore di un provvedimento tacito di assenso o di rigetto.

Al riguardo, si consideri ad esempio il procedimento per il rilascio del permesso di costruire, come disciplinato dall'art. 20 del D.P.R. 380/2001, che prevede che, decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo e qualora il responsabile del procedimento non abbia opposto motivato diniego, sull'istanza si

perfezioni il silenzio-assenso. In base alle disposizioni emergenziali introdotte, il termine per la formazione di tale silenzio-assenso dovrà essere calcolato omettendo dal computo il periodo dal 22 febbraio al 15 aprile 2020.

Un esempio di applicazione della norma all'istituto del c.d. silenzio-rigetto può essere rappresentato dal termine di sessanta giorni a decorrere dei quali l'istanza di accertamento di conformità si intende rifiutata, in assenza di una pronuncia espressa da parte del Comune.

Allo stesso modo, anche nel caso – pur non espressamente contemplato dalla norma – in cui l'Amministrazione abbia l'obbligo giuridico di adottare un provvedimento espresso entro i termini previsti dalla legge, prima di poter attribuire valore di inadempimento al silenzio serbato dalla PA e procedere quindi all'esperimento dei più opportuni rimedi, specie in sede giurisdizionale, è necessario considerare la sospensione temporale disposta dall'art. 103, comma 1, del Decreto.

## CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE E MONETIZZAZIONE

Il Decreto non affronta in modo espresso l'eventuale sospensione dei termini per i versamenti in favore dell'Amministrazione, in particolare, degli importi dovuti a titolo di contributo di costruzione o di monetizzazione dello standard. Infatti l'art. 60 del Decreto, relativo a tutti i versamenti in favore dell'Amministrazione, si limita a prevedere una proroga al 20 marzo solamente per i quei versamenti in scadenza al 16 marzo.

Anche l'art. 62 del Decreto, relativo alla sospensione dei termini degli adempimenti e dei versamenti fiscali e contributivi si limita ad affermare che *“sono sospesi gli adempimenti tributari diversi dai versamenti”*. L'articolo in questione sembrerebbe inoltre riferirsi ai soli versamenti di natura tributaria, tra cui può rientrare solo la parte del contributo di costruzione inerente al costo di costruzione.

Pertanto, per comprendere se una scadenza prevista per il versamento degli importi dovuti a titolo di contributo di costruzione e di monetizzazione dello standard possa ritenersi sospesa, occorre valutare se si possano ritenere applicabili le

disposizioni dell'art. 103, comma 1, del Decreto.

Per quanto riguarda gli importi dovuti a titolo di oneri di urbanizzazione e di monetizzazione del c.d. standard urbanistico, corrisposti *una tantum*, sembrerebbe plausibile l'applicazione dell'istituto della sospensione dei termini, trattandosi di pagamenti previsti nell'ambito di un procedimento (quello edilizio) che di regola si conclude successivamente a detto versamento con il ritiro del permesso di costruire ovvero il consolidamento della SCIA. Di conseguenza per tali importi, da corrispondere a procedimento ancora pendente, pare più agevole sostenere l'applicabilità della sospensione stabilita dall'art. 103, cit.

Quanto invece agli importi oggetto di rateizzazione, la conclusione sembra essere di segno diverso. In tale ipotesi, infatti, il procedimento è di regola già concluso, il titolo cui si riferisce l'importo rateizzato è già stato ottenuto e l'attività edificatoria autorizzata può essere avviata. In tale prospettiva, dunque, non potendosi considerare pendente il procedimento cui detti importi si

referiscono, si dovrebbe propendere per l'inapplicabilità della sospensione stabilita dal Decreto.

Solo attraverso un'interpretazione estensiva della disposizione in esame, che guardi alla *ratio* del Decreto si potrebbe giungere a ritenere applicabile la sospensione

anche ai versamenti rateali in scadenza entro il 15 aprile p.v. Infatti, tali scadenze potrebbero essere considerate come attinenti alla fase esecutiva del procedimento edilizio, beneficiando così della sospensione dei termini c.d. esecutivi prevista dalla norma in questione.

## ***Il suggerimento***

Data l'incertezza del dato letterale della norma e la mancanza di una disciplina specifica, nel caso di rate relative al contributo di costruzione o alla monetizzazione in scadenza entro il 15 aprile p.v. (ma anche, per scrupolo, nei casi di richiesta di versamento dell'intero importo), è consigliabile ottenere un riscontro espresso da parte del Comune sull'applicabilità della sospensione, alla luce della menzionata interpretazione conforme alla finalità dell'art. 103, comma 1, del Decreto. Ciò al fine di evitare l'applicazione delle sanzioni e degli interessi connessi all'omesso pagamento delle rate.

## **LA RAGIONEVOLE DURATA**

La norma non si limita a prevedere la sospensione generalizzata dei termini procedurali, ma dispone altresì l'adozione di **idonee misure organizzative** da parte delle amministrazioni, affinché sia comunque assicurata la **ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti**. A tale scopo, gli interessati possono presentare **un'istanza** a motivazione dell'urgenza del procedimento pendente.

La motivazione dovrà, evidentemente, considerare le altre previsioni del decreto e quelle successivamente emanate per le medesime finalità dagli organi di governo nazionale e regionale.

In tale prospettiva non potrà essere richiesta la conclusione di un procedimento volto al rilascio di un titolo edilizio al fine di poter avviare le relative opere, vista la sospensione dei cantieri, ma potrà per esempio

essere validamente giustificata in relazione alle obbligazioni assunte in un contratto di compravendita immobiliare.

Tale previsione, che parrebbe essere formulata in termini volutamente generici e astratti, è volta ad introdurre la flessibilità necessaria affinché i principi di efficienza e buona amministrazione siano

comunque preservati e non si verifichi una completa e indiscriminata paralisi dei procedimenti amministrativi, soprattutto con riferimento alle situazioni di urgenza. Spetterà poi alle Amministrazioni adottare le misure necessarie affinché il principio qui enucleato dispieghi concretamente i propri effetti.

## **LA PROROGA DELLA VALIDITÀ DEI CERTIFICATI E TITOLI ABILITATIVI IN SCADENZA**

Il secondo comma dell'art. 103, prevede che i **certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020, conservino la loro validità fino al 15 giugno 2020.**

In altri termini, per effetto di questa disposizione, un certificato (come il Certificato di Prevenzione Incendi) o una concessione (come quella per l'occupazione di suolo pubblico) in scadenza nell'intervallo temporale compreso tra il 31 gennaio 2020 e il 15 aprile 2020 vedrà la propria validità prorogata sino alla data del 15 giugno 2020.

Nuovamente, la proroga, così come la sospensione del comma 1, **opera ex**

*lege*. Pertanto, come già considerato per la sospensione dei termini procedurali, il privato non ha alcun obbligo di comunicazione dell'intenzione di avvalersi della disposizione emergenziale nei confronti dell'Amministrazione, salva l'eventuale opportunità di una comunicazione in tal senso nello spirito di una trasparente relazione con la PA.

Occorre segnalare, peraltro, che la norma suscita qualche perplessità nella parte in cui **nulla prevede per gli "atti abilitativi comunque denominati"** la cui scadenza cade successivamente al 15 aprile ma prima del 15 giugno 2020, soprattutto se si considera la disposta



sospensione dei cantieri per la realizzazione delle opere private, che ne avrebbe reso opportuna l'espressa riconduzione nel campo di applicazione della previsione in commento.

Al proposito, si consideri a titolo esemplificativo il rilascio di due concessioni di occupazione temporanea di suolo pubblico per le attività di cantiere. Supponendo che le due concessioni, pur riguardando il

medesimo cantiere - ad oggi sospeso - scadano l'una prima del 15 aprile 2020 e l'altra successivamente a tale data, solo la prima delle due può beneficiare della proroga di validità prevista dall'art. 103 del Decreto. Al contrario, la concessione non prorogata di diritto, dovrà essere rinnovata e, pertanto, pagare il canone di occupazione del suolo pubblico anche per il periodo compreso tra la data della sua scadenza e il 15 giugno 2020.

## ***Il suggerimento***

Considerate le possibili situazioni di contraddizione e la rilevanza delle stesse, in caso di atti abilitativi comunque denominati in scadenza, si consiglia di prendere contatti con l'Amministrazione competente per ottenere conferma dell'applicazione della norma.

## **FOCUS: LE CONVENZIONI URBANISTICHE E LE LORO OBBLIGAZIONI**

Di non facile risoluzione è la questione circa l'applicabilità delle previsioni dell'art. 103, cit., anche alle convenzioni urbanistiche stipulate tra i privati e le Pubbliche Amministrazioni.

Il primo nodo interpretativo riguarda **la proroga della validità degli atti** di cui al secondo comma dell'art. 103.

Sul punto, si osserva che, benché le convenzioni urbanistiche non

vengano esplicitamente menzionate nel testo dell'articolo tra gli atti che possono beneficiare della proroga *ex lege*, si potrebbe comunque ritenere che le stesse, quali accordi sostitutivi del provvedimento amministrativo ai sensi dell'art. 11 della L. 241/1990, possano latamente rientrare tra gli "*atti abilitativi comunque denominati*" citati dalla norma.

A tal riguardo, infatti, la generica formulazione del testo dell'articolo

sembra deporre nel senso di un'applicazione dello stesso quanto più ampia e quindi comprensiva anche delle convenzioni attuative di strumenti urbanistici e, similmente, di quelle che regolano lo svolgimento di un servizio di pubblica utilità.

Resta inteso che, a maggior ragione, qualora la scadenza della convenzione fosse da tempo oggetto di una negoziazione con la PA finalizzata ad una proroga della stessa, l'eventuale sua scadenza nel termine considerato dall'art. 103 dovrebbe essere senz'altro prorogata alla luce della già ricordata finalità della norma (*“evitare che la p.a. nel periodo di riorganizzazione dell'attività lavorativa in ragione dello stato emergenziale, incorra in eventuali ritardi”*).

Ma non solo. Il medesimo dubbio interpretativo sorge anche in

relazione all'applicazione alle convenzioni urbanistiche della **sospensione dei termini** di cui al primo comma dell'art. 103.

Ed infatti, a ben guardare, le convenzioni urbanistiche e i termini in essa previsti per l'attuazione dell'intervento edilizio, pur non configurando in senso stretto un procedimento amministrativo pendente, potrebbero beneficiare dell'automatica sospensione prevista dal Decreto, ove si consideri che la convenzione urbanistica è stipulata alla conclusione di un procedimento amministrativo di cui rappresenta l'atto finale, con la conseguenza che i termini in essa previsti si pongono quali esecutivi del procedimento di attuazione dello strumento urbanistico preordinato.

## ***Il suggerimento***

Data la rilevanza di tali questioni per la fase esecutiva della convenzione urbanistica e per l'adempimento delle relative obbligazioni, risulta preferibile ottenere conferma espressa da parte dell'Amministrazione circa l'applicabilità, sulla scorta delle argomentazioni appena proposte, delle previsioni di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 103 del Decreto.